

はじめに

1982年（昭和57年）7月23日夕刻に発生した集中豪雨により長崎県南部地方に大災害が発生した。後に気象庁によって「昭和57年7月豪雨」と命名されたこの豪雨は、梅雨末期の典型的な集中豪雨であり、短時間の降雨の強さは日本の観測史上最大級で、時間雨量187mmは現在でも日本の観測史上第1位である。この豪雨による災害は長崎県によって「7.23長崎大水害」と命名されている。災害の実態としては、中島川を始めとする河川氾濫による市街地における都市型水害とがけ崩れ、土石流による郊外における土砂災害の2面性をもつ。この災害においては、多量の自動車被害、建物地下室に設置されていた建物附属施設の被害等に代表される現代の都市型水害の特徴が顕著に現われた。昭和52年の宮城県沖地震の際に見受けられた都市災害が長崎でも発生したことになる。また、死者・行方不明者299人の約90%は土砂災害による被災であり、近年の風水害による被災と同程度の割合を占めた。このような災害特性を反映して、この災害については研究者を中心に、「長崎豪雨災害」の名称が使用されている。この方がより実態に近い名称なので、本報告書もこの災害の名称として「1982年長崎豪雨災害」を使用することとする。

斜面が多い長崎市では、豪雨は一気に河川や低地に押し寄せる。このため、河川氾濫と土砂災害が同時多発し、災害の発生形態は徐々に浸水する水害というよりも瞬時に発生する震災に近いもので、道路が冠水又は土砂崩れ等で寸断され、初動期には組織的な対応が取れなかった。

長崎豪雨災害は、死者・行方不明者299人、被害額3,153億円、住家の全壊・半壊1,538棟、床上浸水17,909棟という大災害であった。このような大きな被害をもたらした原因は、何よりも記録的な集中豪雨であるが、近代都市になってから長崎市では水害や地震の被害が少なく、初動体制を支える地域防災計画や都市構造の災害に対する備えを行政も市民も十分にしていなかったことが被害の拡大要因になった。更に、ライフラインや車の使用、電話やテレビ・ラジオによる情報収集などに依存した私たちの現代の生活様式が災害の試練を受けていなかったことも見逃せない。このようなことを反映して、災害時の電話の輻輳、停電による情報の伝達や収集の遅れ、多量の自動車被害とドライバーの対応、ガス・水道などのライフラインの被害、建物附属施設である地下動力施設の被害、地形的制約を受けていた道路網の大きな被害等が発生した。

長崎県内では1957年（昭和32年）7月諫早水害、1967年（昭和42年）7月佐世保水害のように豪雨災害が発生しており、長崎市が豪雨に見舞われた場合の被害発生について警鐘が発せられていた。しかし、このように豪雨災害の発生頻度が高く、被害想定がしやすいにもかかわらず、特に対策は策定されていなかった。長崎市に限ったことではなく、災害について他人事のような対応をとることは一般的であったかもしれない。1995年（平成7年）1月阪神・淡路大震災以降は、被害想定に基づいた実効性がある防災計画の策定、ハザードマップや防災マップ等による情報の提供、自主防災組織の充実などが防災基本計画に明示されているが、当時は予防対策の重要

性が行政機関や住民に強く認識されていない時代であった。

災害復旧については、長崎豪雨の発生当時はハード面の防災事業が一般的で、また日本経済が活発で被災者の生活再建も、個人や親族でカバーできるとみなされていた時代であった。しかし、長崎市では、土地利用や住宅の建設が飽和状態となり、人口のピークを過ぎた時期を迎えていた。豪雨災害の後、長崎県は長崎防災都市構想策定委員会を設置し、都市の防災を高めるだけでなく、経済の活性化、効率的な都市機能の発揮、快適な住環境の整備等を行うことによって長崎の特性を活かした都市の復興を目指した。この委員会には地域の代表も参加し、しかも公開で運営された。当時としては異例で、かつ画期的な取組みであった。この委員会において、社会的関心が集まる中で、中島川に架かる国の重要文化財「眼鏡橋」の現地保存と治水対策の調整が図られた。更に、斜面市街地の住環境整備や防災行政無線の設置、自主防災組織の育成等からなるソフト対策も策定された。このような長崎県の取組みは、ハード一辺倒の防災事業から脱却するきっかけとなった。しかし、この委員会は対策策定後に解散し、その後、防災公園や集団移転事業などを盛り込んだ都市整備については事業制度がなく、各担当部署の事業として実施されたために、各事業の進捗度に大きな差が出た。また、当時は主として公の部分の復興に目が向けられ、防災事業と被災者の生活再建や地域の活性化との関わり及び被災者の自立支援やメンタルケアについての認識は希薄であった。

国レベルの防災対策に注目すると、地形上の特性から斜面に人家が密集した長崎市では、安全な場所への人家の移転が困難で現実的な対策が取りにくいこともあって、人的被害が大きかった土砂災害に関する抜本的な対策は導入されなかった。しかし、この災害が、当時の建設省が従来のハード対策にソフト対策を加えた総合土石流対策や土砂災害防止月間を打ち出すきっかけとなった。その後、平成 11 年 6 月広島土砂災害を契機に、土砂災害防止法が平成 13 年より施行されている。この法律は土砂災害防止を既存の事業制度と相まって総合的に講じるため、土砂災害のおそれのある区域についての危険の周知、警戒避難体制の整備、住宅等の新規の抑制及び既存住宅の移転促進等の措置を柱としている。長崎大水害から 20 年近く経過して法律に基づいて具体的かつ総合的な土砂災害対策が動き出したといえる。

本報告書は、以上のような 1982 年長崎豪雨災害について、災害の状況及び行政、マスコミ等の対応を記述するとともに、今後の災害対応を十分なものとするための教訓を抽出する。

長崎豪雨災害時の車の被害を取り扱った『クルマ社会と水害』（高橋和雄・高橋裕著）のまえがきにおいて、「災害の特性は、社会の発展、技術革新の進歩、土地利用、住民の生活様式などによって非常に異なる。特に水害の場合には、社会経済の動向、土地利用の変遷によって、その形は著しく変わってくる。災害はその時代、その地域の特徴を忠実に反映して生じる。わたしたちが使用し、利用するもの、ひいては生活の様式が水害にも反映することを認識して、身の回りを水害との関連で観察し、それに備えることを希望する」として、車社会と水害を取り扱った。この認識は現在も変わらない。1982 年当時に比較すると、携帯電話、インターネットなどの IT 化の進展、高齢化の進行、個人や社会の経済力の低下が見受けられる。平成 16 年新潟・福島災害や台風

23号による災害でも、現代の社会情勢を反映した災害の形態となっている。この1982年長崎豪雨災害の教訓をお住まいの地域で豪雨災害が発生した場合を想定して検証がなされることを期待する。